

In questo Editoriale¹ Rassegna CNOS offre una lettura sintetica sugli effetti del coronavirus e della crisi energetica sul sistema educativo e formativo nel suo complesso.

Più in particolare offre una riflessione sulla riapertura dell'anno scolastico e formativo 2021-22, aggiornata a settembre 2022².

1. L'impatto del Coronavirus sul sistema educativo di Istruzione e Formazione

In tutto il Paese l'avvio dell'anno scolastico 2021-22 è avvenuto generalmente *in tranquillità*, anche se sono stati registrati casi locali di Covid-19 in varie Regioni con il conseguente passaggio in quarantena di un certo numero di classi. A queste ultime sono state applicate le procedure in vigore: ritorno a casa dello studente interessato, quarantena di 7/10 giorni a seconda che si trattasse di soggetto vaccinato o meno, rientro subordinato a un tampone negativo, tracciamento dei contatti da parte dell'ASL competente e ritorno alla DaD per gli allievi obbligati a rimanere a casa. In questa situazione sarebbe stato necessario che si fosse provveduto ad assistere le singole classi in quarantena e soprattutto che si fosse accelerata la formazione in servizio di tutto il personale del sistema scolastico, mirando a recuperare i ritardi accumulati nel tempo³.

In ottobre, la certificazione verde richiedeva nelle scuole chiarimenti e li ha trovati da parte del Ministero. È stato confermato l'obbligo del personale scolastico di esibire il *green pass*. Inoltre, si è precisato che a carico del personale scolastico privo della certificazione verde si sarebbe applicata la sospensione della retribuzione, mentre non erano più previste sanzioni amministrative. Anche i soggetti esterni, inclusi i genitori, dovevano esibire il *green pass* e la violazione della norma comportava una sanzione amministrativa.

¹ Il presente Editoriale è opera congiunta del prof. Guglielmo Malizia, professore emerito di Sociologia dell'educazione dell'Università Pontificia Salesiana, del dott. Eugenio Gotti, esperto di Politiche del lavoro e della formazione e di Fabrizio Bonalume, Fabrizio Tosti, Mario Tonini, rispettivamente Direttore Generale, Direttore Nazionale e Direttore Amministrativo della Federazione CNOS-FAP.

² Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 38 (2022), n.1. pp. 5-34. Per l'aggiornamento cfr.: le riviste online «Tuttoscuola», «Scuola 7», «Il Sussidiario», «Nuovi Lavori» e «Vita» e i giornali «Corriere della Sera», «Repubblica» e «Il Sole 24 Ore» del periodo settembre 2021-settembre 2022. Per il passato cfr.: MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 37 (2021), n. 3, pp. 18-32; *L'impatto del coronavirus sui sistemi educativi*, in «Rassegna CNOS», 36 (2020), n. 3, pp. 71-93; *L'impatto del coronavirus sul sistema educativo. Aggiornamento della situazione in Italia*, in «Rassegna CNOS», 37 (2021), n. 1, pp. 30-35.

³ Per ulteriori particolari cfr.: MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, 2022, o.c.

Benché a novembre i numeri degli studenti positivi stessero *aumentando*, si è fatto di tutto per mantenere la scuola in presenza. Molto del peso di tale impegno è ricaduto sui *dirigenti* che dovevano occuparsi dell'applicazione delle procedure per il controllo del personale e degli studenti contagiati dal Covid-19, della verifica dell'obbligo vaccinale del personale presente in servizio, della verifica del green pass, della messa in quarantena delle classi con una presenza rilevante di allievi con sintomi sospetti, sottoposti a tampone, delle entrate a scaglioni. A tutto ciò si aggiungevano la cura dei rapporti con i genitori, la verifica dei loro ingressi a scuola e l'emergenza ancora non superata della nomina dei supplenti. Tale situazione riapriva la questione irrisolta della mole molto gravosa di responsabilità che ricadono sui dirigenti, nonostante l'inadeguatezza delle loro retribuzioni. Tuttavia, in positivo va detto che la Camera ha approvato a dicembre in via definitiva la norma che esonera i dirigenti da qualsiasi responsabilità civile, amministrativa e penale in merito all'edilizia scolastica.

Alla ripresa delle lezioni nel 2022, un picco dei contagi tra gli studenti e il personale ha comportato conseguenze serie sul sistema scolastico. Si è mantenuto l'impegno di riavviare le lezioni in presenza, ma con gravi eccezioni rappresentate dalla Sicilia, dalla Campania e da tanti comuni sul territorio e, anche dove si è cominciato sono state molte le aule rimaste semivuote. La riapertura in presenza è stata una scommessa del governo, appoggiato da richieste in questo senso avanzate da una parte rilevante del sistema scolastico, anche se alcuni presidenti di Regione hanno manifestato tutto il loro scetticismo, prevedendo una riapertura "per finta". D'altra parte, il premier Draghi aveva promesso nel suo discorso programmatico una scuola in presenza. Bisogna riconoscere che il decreto-legge del governo n. 1/22 ha lasciato aperta la possibilità di chiusure automatiche, anche se con procedure molto complesse.

Le informazioni che provenivano dalle scuole nelle prime settimane di insegnamento in presenza post vacanze di Natale erano *preoccupanti* nonostante le dichiarazioni del Ministro che il disastro temuto non c'era stato. I problemi riguardavano le difficoltà di individuare e tracciare gli allievi contagiati, di trovare sostituti per gli insegnanti assenti, di riunire studenti di più classi, rispettando il distanziamento minimo, di reperire le mascherine ffp2, di effettuare allo stesso tempo lezioni in presenza e a distanza, o anche solo a distanza, per connessioni carenti o in sovraccarico, di rapportarsi con le strutture sanitarie e di rispondere ai moltissimi messaggi da parte delle famiglie. Per gli alunni che riuscivano a frequentare, le scuole correvano il pericolo di trasformarsi da istituzioni educative in una forma di parcheggio sociale che permetteva ai genitori di lavorare. A loro volta, gli studenti che rimanevano a casa erano esposti al rischio di assistere in DaD a lezioni preparate per allievi in presenza, frontali e non interattive.

I *dati* sulle classi in DaD sono arrivati con un certo ritardo e hanno ridimensionato in qualche misura la situazione. Nel periodo 17-22 gennaio le classi in presenza sarebbero state l'84,5% e quelle in quarantena il 15,5%. La media, però, non teneva conto della diversa situazione per livello tra scuola dell'infanzia, primaria e secondaria riguardo al numero di contagiati che faceva scattare la messa in quarantena della classe, molto ridotto nei primi due gradi e più elevato nel terzo. Quindi nell'infanzia e nella primaria le classi in DaD sarebbero maggiori della media nazionale per cui per loro si poteva dire che la lezione ordinaria, ossia la normale attività di didattica per l'intero carico orario, veniva a mancare in un numero consistente di casi.

Più in generale, al riguardo ritorna la critica, richiamata sopra, della mancanza di un piano strutturale, di medio termine. In altre parole, in aggiunta ad alcune misure emergenziali come la messa a disposizione di mascherine ffp2, la previsione di un sistema di tracciamento affidabile e l'introduzione nelle classi di apparecchi di areazione, si sarebbe dovuto prevedere un programma di interventi quali l'eliminazione delle "classi pollaio", il ricorso a spazi aggiuntivi, l'uso delle nuove tecnologie online e offline per una didattica in presenza e a distanza più flessibile e personalizzata, la formazione obbligatoria dei docenti per il loro impiego in maniera efficace, la garanzia per tutti delle connessioni e dei dispositivi necessari per il funzionamento degli strumenti informatici.

Un *passo avanti* verso la liberazione dalle pastoie burocratiche è stato fatto con il decreto-legge n. 4/22 del 4 febbraio scorso, anche se non sono mancati problemi. Infatti, sono stati dimezzati i tempi della quarantena da 10 a 5 giorni e aumentati a 5 i contagiati che comportavano il ritorno della classe in DaD. Pertanto, le famiglie avrebbero potuto finalmente respirare dopo tanti mesi di contagi, tamponi e quarantene. Tuttavia, vari dirigenti hanno avuto remore ad applicare la nuova normativa ritenendo di non avere competenza in campo sanitario, e restando così in attesa dell'autorizzazione delle ASL. In alcune Regioni si è intervenuti, preferendo togliere ogni dubbio. Pertanto, il problema è stato affrontato a "geografia variabile".

Comunque, il 31 marzo è finito lo *stato di emergenza* che ha fortemente condizionato gli ultimi due anni della nostra esistenza (marzo 2020-marzo 2022). Benché il virus non sia stato domato, il primo aprile sono cessate tra l'altro le quarantene da contatto anche se non si è vaccinati e l'obbligo di mostrare il Super Green pass sul luogo di lavoro per gli over 50. Non è decaduto, invece, l'obbligo di vaccinarsi per il personale scolastico e di indossare le mascherine per gli studenti.

Il *nuovo* anno scolastico si presenta per otto milioni di allievi e un milione tra docenti e personale ATA come l'anno della liberazione, almeno per legge, dalle limitazioni imposte dalla pandemia. Grande è la speranza di tutti di poterlo chia-

mare “il primo anno post pandemico”, augurandoci che l’impatto delle infezioni da Coronavirus sia minimo e completamente residuale. Le nuove regole emanate dal Ministero non impongono più le restrizioni che hanno obbligato milioni tra studenti e insegnanti a indossare le mascherine, a tenersi a debita distanza, a essere controllati per l’accesso a scuola e a rimanere a casa in DaD. Tutto questo, però, non significa che le scuole non debbano prendere misure di prevenzione. Tuttavia, finalmente le lezioni potranno essere effettuate in presenza.

2. L’invasione dell’Ucraina e la crisi energetica: l’impatto sul sistema educativo

Per gli studenti, i docenti e i genitori di oggi la pace poteva sembrare fino a gennaio qualcosa di scontato avendo incontrato, i più fortunati, la guerra per lo più solo sui libri. L’invasione russa ha improvvisamente fugato l’illusione che mai più una guerra sarebbe scoppiata in Europa. Tante sono state le personalità che hanno preso posizione in proposito. In particolare, il presidente della Repubblica nel suo messaggio del 24 marzo al congresso dell’ANPI (Associazione Nazionale Partigiani d’Italia) ha parlato di una ingiustificabile aggressione al popolo ucraino che rischia di far ricadere il nostro continente in un contesto di stragi, di distruzioni e di esodi forzati. La guerra in atto vede da una parte uno Stato aggressore, la Russia, e dall’altra uno aggredito, l’Ucraina, per cui la guerra di quest’ultima non è una guerra di aggressione che il nostro Paese ripudia. Anche Papa Francesco ha supplicato più volte tutte le parti interessate affinché intervenissero a porre fine a una guerra ripugnante che ogni giorno mette sotto i nostri occhi massacri, scempi e atrocità. Nell’Angelus del 22 marzo 2022, riprendendo un concetto espresso da John Kennedy e da San Paolo VI, ha invitato l’umanità a cancellare la guerra se si vuole evitare che la guerra cancelli l’umanità.

In questi primi mesi non pare che gli *studenti* delle secondarie di II grado abbiano reagito al conflitto in corso con la partecipazione generale ed emotivamente provata con cui hanno fatto sentire le loro ragioni in piazza a favore del clima, sulla maturità e contro l’alternanza scuola-lavoro. Si tratta certamente di un atteggiamento allarmante che costringe a porci l’interrogativo se e in quale misura lo studio della storia e dell’educazione civica abbiano inciso sulla formazione morale e sociale degli alunni. Risulta, pertanto, urgente e prioritario rendere più efficaci i processi di insegnamento apprendimento che riguardano le discipline appena menzionate in quanto sono alla base di una convivenza civile e pacifica tra i cittadini e i popoli,

Molto più positive sono le notizie che riguardano l’inserimento dei giovani ucraini nelle *nostre scuole*. L’Italia ne avrebbe accolti circa 40.000 e molti

hanno cominciato a frequentare il nostro sistema di istruzione. Il Ministero ha adottato una “pedagogia del ritorno” in cui la finalità principale è di far sì che i giovani appena arrivati si trovino bene nel luogo dove vivono, mentre aspettano di poter rientrare in patria. Inoltre, il nostro sistema scolastico ha messo in campo le strategie acquisite con successo in tanti anni di accoglienza di stranieri provenienti da condizioni di disagio. In particolare, il compito di alfabetizzazione nella lingua italiana è svolto principalmente dai mediatori, figure che uniscono l'appartenenza alla cultura di provenienza alla conoscenza del nuovo contesto educativo e sociale; al tempo stesso non si dovrà dimenticare il valore della lingua di provenienza. Oltre all'apprendimento dell'italiano che richiederà tempi lunghi, è previsto anche il ricorso a materie non verbali, usando linguaggi universali come l'arte, la musica e il corpo che consentono da subito la partecipazione degli studenti ucraini. Si dovrà anche realizzare uno scambio, una condivisione e una comprensione reciproca tra persone di origine culturale diversa. Tale percorso formativo può essere facilitato quanto più nelle scuole sia attivo ed efficace un curriculum interculturale.

I contraccolpi della guerra e le restrizioni decise dagli Stati dell'UE stanno provocando conseguenze pratiche molto rilevanti sulla vita di tutti i giorni e una tra tutte è rappresentata dalla *crisi energetica* che ci sta investendo in maniera preoccupante. Il risparmio in tale ambito costituisce ormai un dovere ineludibile per tutti, incluse le scuole statali e paritarie dove ogni giorno sono presenti oltre 9 milioni e mezzo di persone (intorno al 16,5% della popolazione) tra gli allievi e il personale che per circa 10 mesi all'anno consumano energie per il riscaldamento, l'illuminazione e il funzionamento di vari strumenti di lavoro. Una recente rilevazione del Ministero dell'Istruzione, elaborata e approfondita da Tuttoscuola, ha permesso di conoscere con più precisione la situazione nel 2020-21 dei 40.199 edifici scolastici dal punto di vista del consumo energetico. Gli impianti fotovoltaici sono stati installati in 2.425 edifici, pari al 5,6% del totale. Inoltre, rispetto a tre anni prima si registra un progresso in tutti i parametri presi in esame; in negativo, è emersa una disparità seria sul piano geografico che colpisce il Meridione e le Isole rispetto al Settentrione in posizione molto migliore, mentre il Centro occupa una collocazione intermedia. All'inizio del nuovo anno scolastico il Ministro ha affermato giustamente che le scuole devono essere le ultime a cui richiedere risparmi energetici. Tuttavia, bisogna tenere presente che le scuole non dispongono di risorse per il riscaldamento, ma dipendono da Comuni e Province che potrebbero imporre la chiusura il sabato o la riduzione delle lezioni per diminuire i tempi di erogazione del riscaldamento.

Come si sa, alla crisi pandemica, bellica e alimentare per la siccità, si è aggiunta a luglio la *crisi* di governo e lo scioglimento anticipato del Parlamento con l'indizione di elezioni generali il 25 settembre. Anche di questo evento

preoccupano le conseguenze per il sistema di istruzione che potrebbero essere: la perdita di risorse per il rinnovo del contratto della scuola; la mancata emanazione di vari decreti di attuazione del PNRR per la lotta alla dispersione e per la formazione degli insegnanti.

3. Il PNRR e l'istruzione

Il 7 ottobre 2021 si è dato solennemente *avvio* all'attuazione del PNRR negli ambiti dell'istruzione e della ricerca alla presenza del Presidente del Consiglio e dei Ministri dell'Istruzione e dell'Università. Una data storica perché si è cominciato a realizzare un investimento di parecchie decine di miliardi, mai visto prima - al PNRR si assommano anche altri fondi europei - in un'area che aveva registrato negli ultimi decenni soltanto tagli. È vero che i tempi per l'attuazione degli interventi sono contenuti (6 riforme entro il 2022) a fronte di una burocrazia che non ha mai brillato per la rapidità di attuazione, ma si sperava nell'impulso che poteva venire da un governo tecnico. L'elenco degli interventi è veramente imponente: abolizioni delle classi pollaio; riforma del reclutamento degli insegnanti e dei dirigenti; generalizzazione degli asili nido; potenziamento dell'edilizia scolastica attraverso il rafforzamento della sicurezza strutturale e sismica; ristrutturazione degli spazi per l'impianto di laboratori tecnologicamente avanzati; ampliamento delle infrastrutture per la diffusione dello sport nelle scuole e introduzione di tutor sportivi; potenziamento del sistema duale dell'Istruzione e della Formazione Professionale e sviluppo pieno degli Istituti Tecnici Superiori; estensione del tempo scuola attraverso l'incremento delle mense scolastiche per allargare l'offerta formativa, per renderla sempre più rispondente alle esigenze del contesto e per venire incontro alla necessità di assicurare la conciliazione tra vita personale e lavorativa delle famiglie; riforma della carriera e del reclutamento dei docenti e introduzione di nuovi corsi di laurea per favorire percorsi interdisciplinari con il coinvolgimento del Ministero dell'Università; istituzione di una Scuola di alta formazione per lo sviluppo professionale del personale e in particolare dei dirigenti; introduzione di un sistema di qualità per le scuole; realizzazione della transizione informatica per potenziare le scuole 4.0; potenziamento dell'orientamento con specifici supporti professionali mediante accordi tra scuole e università; riduzione dei divari territoriali a partire dalla eterogeneità delle competenze di base e della carenza di equità; rafforzamento dell'apprendimento delle discipline STEM (scienze, tecnologia, ingegneria, matematica).

I *primi bandi* a beneficio degli Enti locali sono stati emanati nel dicembre scorso. Essi prevedevano interventi nei seguenti ambiti: i servizi di cura della

prima infanzia, le mense, le infrastrutture per lo sport, la costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione degli edifici e un piano per la messa in sicurezza e la riqualificazione delle attuali strutture. Le scadenze sono state stabilite per il 2022, un tempo breve particolarmente per i piccoli comuni, per cui il Ministero dell'Istruzione ha assicurato il proprio supporto.

Nel prosieguo ci si concentrerà sulle misure in cui si sono fatti maggiori *progressi*. Inoltre, si dedicherà una sezione separata alla riforma del reclutamento, della formazione e della carriera degli insegnanti, mentre degli ITS si parlerà all'interno della rivista con un articolo ad essi dedicato.

Già alla fine del 2021 erano in arrivo 400 milioni di euro per l'estensione del tempo scuola attraverso l'incremento delle mense scolastiche; tale misura era veramente necessaria, tenuto conto della situazione nella primaria dove doveva essere applicata. Infatti, solo una percentuale inferiore al 40% (39,2%) delle scuole a tempo pieno disponeva di un regolare spazio *mensa*, mentre nel restante 60% gli alunni facevano pranzo in locali di emergenza o impropri e persino sui banchi. Inoltre, l'Italia Centrale, il Nord Ovest e il Nord Est potevano contare su percentuali di spazi mensa regolari in percentuali superiori alla media (50,9%, 44,2% e 42% rispettivamente), mentre nelle Isole e nel Sud le cifre erano notevolmente inferiori (28% e 22,9%) per cui si giustifica l'assegnazione alle due ultime circoscrizioni geografiche del 57,8% (230 milioni) delle risorse.

Passando ai fondi del PNRR per contrastare la *dispersione scolastica*, va segnalato che su di essi si è acceso un animato dibattito che si concentra soprattutto sul decreto n. 170 del 24 giugno 2022. Infatti, il Gruppo di Lavoro (GdL), creato dal Ministro al riguardo, che ha preparato le indicazioni per il contrasto della dispersione, ha inviato una lettera al Ministro stesso, lamentando che il decreto non corrispondeva agli orientamenti da loro forniti e condivisi dal Ministero stesso. In particolare, esso ha semplificato di molto i criteri per l'assegnazione dei fondi, in particolare quelli riferiti alle caratteristiche dei territori e dei componenti delle famiglie su cui, invece, l'UE insiste particolarmente. Inoltre, il decreto ha attribuito le risorse alle varie scuole senza definire chi deve usarle e come, diversamente dal testo del GdL che su richiesta dello stesso Ministro offriva orientamenti chiari e verificabili sull'argomento. Soprattutto il testo del Ministero non ha precisato come favorire il formarsi intorno alle scuole di alleanze territoriali coese e permanenti con gli Enti locali ed il terzo settore su base cooperativa e paritaria, una tematica a cui il GdL aveva dedicato particolare attenzione e sviluppato adeguatamente. Il GdL è d'accordo con la scelta di specificare il finanziamento scuola per scuola in modo da evitare il bando su di una problematica per la quale è più opportuno procedere per concorde adesione piuttosto che per competizione. Tuttavia, si sarebbe dovuto condizionare la conferma dell'attribuzione delle risorse alla creazione dell'alleanza territoriale

e al miglioramento dell'efficacia dei processi educativi. Altri critici hanno fatto notare che gli investimenti maggiori si sarebbero dovuti attribuire ai livelli scolastici inferiori, più precisamente alla scuola secondaria di 1° grado, all'inizio cioè del percorso che porta all'insuccesso, piuttosto che agli istituti superiori, mentre il decreto dispone il contrario. Inoltre, non è mancato chi ha identificato il motivo per cui il Ministro non ha ascoltato i suoi esperti nella parità stabilita nel documento del GdL tra scuola ed extra-scuola, che l'amministrazione non sarebbe stata ancora pronta ad accettare.

Diversa è la valutazione che si può dare del *Piano Scuola 4.0* che nel quadro del PNRR punta a realizzare una sintesi tra gli spazi, le tecnologie digitali e l'innovazione pedagogico-didattica. L'obiettivo non è quello di far convivere aule tradizionali e didattica a distanza, ma di configurare la funzione dello spazio come "educatore". Questa impostazione mette al centro le esigenze degli allievi secondo criteri di flessibilità e molteplicità delle funzioni, di collaborazione, di inclusione, di apertura verso l'esterno e di utilizzo della tecnologia. Un primo finanziamento del PNRR viene destinato a fare delle aule ambienti innovativi di apprendimento. Ai cambiamenti fisici e virtuali devono essere associate innovazioni nelle metodologie didattiche. È necessario che le nuove classi possano contare sia su dispositivi per la comunicazione digitale, per la lettura, la scrittura e la creatività con le tecnologie e con lo studio delle discipline STEM, e sia sull'introduzione del coding, il pensiero computazionale e l'intelligenza artificiale. Un secondo impegno consiste nella predisposizione di laboratori per le competenze digitali in modo che possano essere impostati come ambienti di apprendimento fluidi dove poter effettuare esperienze differenziate, acquisire competenze personali in cooperazione con il gruppo dei pari e apprendere abilità digitali specifiche e trasversali ai diversi settori economici. Per raggiungere questi obiettivi, l'assegnazione dei finanziamenti del PNRR dipenderà dalla presentazione da parte delle scuole della documentazione relativa a ogni ambiente progettuale realizzato, alle attività progettuali svolte e alle innovazioni didattiche introdotte.

4. Reclutamento, formazione e carriera dei docenti

Nel quadro degli interventi previsti dal PNRR, il 30 aprile scorso è stato pubblicato il *decreto-legge* n. 36/22 che conteneva le norme sulla formazione e il reclutamento dei docenti. Il testo delinea un percorso di formazione iniziale affidato alla responsabilità comune di università e scuola, che valorizza il tirocinio con tutor scolastici e che integra tra loro competenze didattiche e pedagogiche. È inoltre rafforzata la formazione continua con un'attenzione speciale per

l'educazione digitale, le materie scientifiche e l'innovazione in modo da rendere gli insegnanti sempre più capaci di accompagnare e orientare gli allievi, di coinvolgerli e di lottare contro la dispersione scolastica. Viene anche prevista la permanenza in sede per assicurare continuità didattica. La novità più grande del decreto può essere identificata nell'istituzione di una Scuola di alta formazione che dovrebbe promuovere e coordinare la formazione in servizio degli insegnanti e indirizzare quella dei dirigenti, dei direttori amministrativi e del personale non docente.

Accanto agli aspetti positivi che sono facilmente visibili, non mancano pure quelli critici. Fra i traguardi del PNRR in questo ambito sono previsti il reclutamento, la formazione e lo sviluppo professionale o la *carriera*, ma il decreto sembra ignorare il terzo punto: infatti, esso non viene mai nominato e, inoltre, manca la configurazione di ruoli, profili e incarichi aggiuntivi, né vengono valorizzati differenti gradi di esperienza e di competenza. Pertanto, si conferma il tradizionale egualitarismo assoluto che colloca sul medesimo piano tutti gli oltre novecentomila docenti delle scuole statali, così come recita esplicitamente il testo affermando di voler mantenere ferma la progressione salariale sulla base della sola anzianità. Tale orientamento contraddice, tra l'altro, una convinzione diffusa secondo cui la dirigenza scolastica ha bisogno per esercitare una leadership sempre più diffusa di un middle management, molto più e meglio strutturato dell'attuale staff di direzione.

È vero che nel testo si fa menzione di incentivi *una tantum*, ma non possono essere considerati sviluppo professionale. Più precisamente, il decreto cerca di prefigurarne un simulacro, prevedendo una *formazione incentivata*. In questa maniera non solo non introduce una carriera vera e propria, ma anche riduce l'altro pilastro della professione docente, cioè la formazione, a mera utilità nel senso che consiste in un compenso occasionale per ottenere il quale gli insegnanti dovrebbero mettersi in competizione.

Anche rispetto alla *Scuola di alta formazione* non mancano dubbi e perplessità. Le preoccupazioni riguardano il principio dell'autonomia delle scuole che deve essere non solo rispettato, ma anche potenziato in relazione alla situazione attuale; quello che non si vuole è che il Ministero gestisca la formazione in servizio dato che le offerte sono diffuse e veicolate dalle scuole, dalle loro reti e da parte di associazioni accreditate.

Va certamente apprezzato che tra gli obiettivi della nuova formazione campeggi quello di consolidare e rafforzare l'*autonomia*. La finalità però appare contraddetta dalla disposizione che nel quinquennio 2026-30 saranno tagliati 9.600 posti dei 50.915 attuali che costituiscono l'organico di potenziamento. Al riguardo va tenuto presente che quest'ultimo è stato introdotto dalla legge sulla "Buona Scuola" con la finalità esplicita di potenziare l'autonomia.

Quanto poi al *reclutamento*, il decreto prevede per la procedura, oltre alla prova scritta con quesiti a risposta multipla, una prova scritta con più quesiti a risposta aperta. La disposizione è certamente condivisibile perché amplia in maniera adeguata le opportunità di una corretta valutazione, ma non si può parlare di una semplificazione della procedura, come afferma il decreto, perché i quesiti a risposta aperta richiedono commissioni esaminatrici e tempo sufficiente per esprimere giudizi fondati. Si può essere senz'altro d'accordo con la previsione che oggetto delle prove siano anche le competenze didattiche.

Il decreto ha trovato l'opposizione dei *sindacati* che in particolare lamentavano che da parte del governo si fossero prese decisioni su problematiche di notevole importanza senza un confronto con il mondo della scuola: pertanto veniva proclamato uno sciopero. Anche nella discussione in *Senato* sono stati presentati in un primo tempo due tipi di emendamenti: uno del centro-destra e di Italia Viva che prevedeva tre diversi livelli di insegnamento con propri sviluppi di carriera, l'altro del PD che introduceva solo anticipazioni stipendiali entro la progressione salariale, basata sull'anzianità di servizio. Al ritorno dalla pausa delle elezioni amministrative il panorama delle proposte emendative si è allargato in quanto veniva predisposto anche un testo da parte di diversi membri della maggioranza che apportava profonde modifiche a uno dei decreti legislativi emanati in attuazione della riforma della "Buona Scuola", il n. 59/17, che si occupava di riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente della scuola secondaria. Qui ci si limita a considerare solo gli emendamenti al decreto n. 36/22. Di fatto scompaiono dall'orizzonte quelli del centro-destra e di Italia Viva per una carriera strutturata dei docenti per cui è escluso qualsiasi sviluppo professionale e la progressione economica avviene solo in base all'anzianità. Rimane unicamente la proposta di una pseudo carriera che introduce a favore di docenti incentivati il passaggio anticipato alla posizione stipendiale successiva.

La discussione alle Camere sulla conversione in legge del decreto n. 36/22 si è conclusa alla fine di giugno con il mantenimento delle sue posizioni da parte del governo, nel senso che la configurazione di una carriera per i docenti non è passata e rimane la formazione incentivata. La progressione salariale avviene esclusivamente in base all'anzianità ed è introdotto per gli insegnanti di ogni ordine e grado un elemento retributivo una tantum di natura accessoria e collegato ai percorsi di formazione continua che sarà assegnato per la prima volta nel 2026-27 all'1% dei docenti di ruolo.

Sul piano positivo va evidenziato che il 14 luglio è stato annunciato dai sindacati che il MEF ha autorizzato l'assunzione per il 2022-23 di 94.130 posti cattedra, ben 30 mila in più di quelli promessi dal Ministro dell'Istruzione. Inoltre, su probabile pressione dell'UE non soddisfatta del decreto n. 36/22

perché ignorava la richiesta di Bruxelles di introdurre la riforma della carriera dei docenti, il governo ha proposto nel decreto aiuti-bis una norma che prevede un *docente esperto* da premiare tra dieci anni. Più precisamente viene stabilito che gli insegnanti di ruolo che hanno ottenuto una valutazione positiva in tre percorsi formativi consecutivi non sovrapponibili possono conseguire la qualifica di docente esperto che dà diritto a un assegno di 5.650 euro che si aggiunge allo stipendio ordinario, ma che non implica nuove e diverse funzioni oltre la docenza. Il gruppo degli insegnanti che otterranno tale riconoscimento non potrà essere superiore a ottomila per ognuno degli anni tra il 2032/33 e il 2035/36. Inoltre, essi dovranno restare nella scuola dove insegnano per almeno un triennio. Infine, i parametri sulla cui base saranno scelti, sono rimessi alla contrattazione collettiva. Naturalmente non sono mancate le critiche anzitutto di chi ha osservato che la qualifica non comporta nuove funzioni, introduce diseguaglianze di trattamento a parità di condizioni di lavoro e riguarda una quota troppo limitata del personale. Più precisamente si tratta dell'1% degli insegnanti tra dieci anni (2032-33) e che si amplierà a non più del 4% nei successivi; ciò significa, considerando l'età media degli attuali docenti, che la metà circa di essi non potrà accedere a tale qualifica.

Nel decreto aiuti-bis approvato dal Parlamento e convertito nella legge n. 152 del 21 settembre 2022 scompare la figura del docente esperto, ma la modifica è più di *forma* che di sostanza. Rimangono le risorse destinate a circa 8 mila docenti di ruolo che abbiano superato i tre percorsi formativi con valutazione positiva e che, quindi, hanno la possibilità di essere stabilmente incentivati nell'ambito di una progressione di carriera che a regime sarà precisata nella contrattazione collettiva.

5. Le “altre” educazioni, la maturità e l'alternanza scuola-lavoro: la situazione degli studenti

La legge di bilancio 29 dicembre 2021 n. 234 ha previsto, già a decorrere dal 2022-23, l'introduzione dell'insegnamento curricolare dell'*educazione motoria* nelle classi quarta e quinta della scuola primaria. Un impulso decisivo in questo senso è venuto dai grandi successi dello sport italiano a livello internazionale durante questi ultimi anni. La finalità è senz'altro ambiziosa: riconoscere la nuova educazione come “espressione di un diritto personale e uno strumento di apprendimento collettivo” e “promuovere l'assunzione di comportamenti e stili di vita funzionali alla crescita armoniosa, al benessere psicofisico e allo sviluppo della persona”. Si tratta di circa 5.000 posti da attribuire previo superamento dello specifico concorso abilitante a chi possiede lauree magistrali idonee e

abbia capitalizzato 24 crediti nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche; il relativo insegnante è equiparato agli altri docenti della primaria riguardo allo stato giuridico ed economico; l'introduzione della nuova materia è prevista a costo zero e a invarianza di dotazione organica. Nelle classi a 40 ore l'insegnamento di due ore settimanali è inserito nell'orario totale che rimane immutato, mentre nelle classi a 24-27-30 ore esso dovrà essere aggiunto. Finora non era mai accaduto che nella primaria insegnassero docenti con una formazione diversa da quella derivante da una laurea in scienze della formazione primaria o dalla vecchia abilitazione magistrale; con l'educazione motoria la logica interdisciplinare della primaria trova un'eccezione disciplinarista. C'è da aspettarsi una opposizione molto forte dai sostenitori del modello finora imperante, mentre si potrebbe pensare a una nuova soluzione, cioè di mettere insieme la formazione di base dei docenti con la preparazione nella disciplina da insegnare.

Benché il Parlamento abbia votato quasi all'unanimità la Legge n. 92/19 sull'insegnamento scolastico dell'*educazione civica*, tuttavia tale disciplina è rimasta un oggetto un po' misterioso anche perché la sua introduzione è stata affidata a quattro Ministri di tre governi, le sue finalità erano molteplici e complesse e l'epidemia pandemica ne ha ritardato l'implementazione. Un impulso rilevante in questo senso dovrebbe venire dall'insediamento, il 9 febbraio di quest'anno, del gruppo di esperti e del comitato tecnico-scientifico a cui è stato assegnato il compito di accompagnare la realizzazione dell'innovazione. Il primo dei due organismi dovrebbe occuparsi della stesura definitiva delle linee guida e il secondo di elaborare proposte, progetti e percorsi formativi e di definire tempi, forme e modalità di monitoraggio delle attività svolte dalle scuole.

Le grandi aree tematiche della nuova disciplina sono la Costituzione, l'*educazione* digitale e quella *ambientale*. Il precipitare degli eventi climatici e le conseguenti azioni sul piano del mutamento energetico rendono particolarmente necessaria l'ultimo aspetto e bisogna riconoscere che questa volta il nostro Paese è stato previdente mentre secondo l'Unesco solo la metà dei curricula nazionali nel mondo fanno riferimento al cambiamento climatico. L'*educazione digitale* è al centro del PNRR e le ultime elezioni generali hanno richiamato l'attenzione del Paese sull'importanza della conoscenza e della pratica della Costituzione. L'invasione dell'Ucraina ha evidenziato la necessità e l'urgenza dell'*educazione alla pace* come formazione ai diritti umani e alla democrazia che sono al centro dell'*educazione civica*. In proposito vale la pena richiamare l'articolo 1 della Dichiarazione sul diritto alla pace approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2016 che recita: «Ognuno ha il diritto di godere la pace in modo che tutti i diritti umani siano promossi e protetti e lo sviluppo pienamente realizzato». Da ultimo, la nostra scuola sta diventando di fatto sempre più intercul-

turale: le statistiche sull'istruzione dell'anno passato registrano una diminuzione degli studenti italiani dell'1,5% e una crescita degli allievi stranieri del 2,2% per cui questi ultimi rappresentano il 10,3% del totale degli iscritti. La legislatura da poco chiusa ha discusso un progetto di legge sullo "ius scholae" a favore dei figli degli immigrati che, però, non è stato approvato per l'opposizione di chi teme un'invasione migratoria e minacce alla sicurezza. C'è bisogno urgente di *educazione interculturale* come delineata in un recente documento del Ministero dell'Istruzione che formula proposte per l'integrazione degli alunni provenienti da contesti migratori, e di un'educazione civica che formi i giovani alla cittadinanza democratica, aperta ai diritti umani di tutti.

Il 31 gennaio il Ministro dell'Istruzione ha presentato i *nuovi esami di Stato* della secondaria di I e II grado caratterizzati dall'intenzione di ritornare alla normalità, riconoscibile soprattutto per la reintroduzione delle prove scritte.⁴ Il momento nel sistema educativo era molto difficile, una problematica che l'attesa di una graduale, anche se lenta, uscita dalla pandemia, non riusciva a diminuire. Si può allora capire la partecipazione particolarmente numerosa degli studenti alle manifestazioni non solo contro la nuova maturità, ma anche contro l'alternanza scuola-lavoro - di cui si parlerà successivamente. Ad essi si sono aggiunti i Sindacati che hanno sottolineato che i maturandi erano quelli che avevano sofferto di più l'impatto del Coronavirus e il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione che ha dato un parere parzialmente negativo nel senso che ha bocciato le prove di indirizzo perché affidate alle singole commissioni e, quindi, mancanti della necessaria uniformità.

Il *governo*, però, non ha fatto marcia indietro e, nonostante ciò, le relazioni con gli allievi sembrano più distese di quanto le manifestazioni di piazza avrebbero potuto far immaginare. Infatti, l'incontro tra le consulte studentesche e il titolare di Viale Trastevere è andato sostanzialmente bene a giudizio delle due parti. Il Ministro ha dimostrato comprensione per le preoccupazioni degli allievi, ma nello stesso tempo si è dichiarato pienamente convinto che i candidati agli esami potranno superarli senza particolari problemi. A loro volta le consulte hanno sottolineato il successo, tutt'altro che scontato, di essere state coinvolte nel processo decisionale. Da questo punto di vista, il Ministro ha assicurato che il confronto con gli studenti sarà costante e ha aperto alla possibilità di rivedere i pesi da attribuire alle voci che rientrano nel voto della maturità, attribuendo maggiore rilevanza al percorso del triennio. Il confronto è *continuato* anche dopo: gli studenti non solo hanno ripresentato la loro richiesta sugli scritti della maturità, ma hanno anche proposto una revisione strutturale del rapporto con il

⁴ Sintetizziamo qui quanto scritto più ampiamente sul periodo gennaio-febbraio in: MA-LIZIA G. et alii, 2022, *o.c.*

mondo del lavoro e una riforma radicale della scuola. Il Ministro ha dimostrato interesse per le due ultime indicazioni.

Comunque, l'esame di maturità si è svolto a giugno con le prove scritte secondo lo scenario tradizionale. Tenuto conto della promozione pressoché garantita, c'è chi pensa che si sia trasformato in un rito di conclusione sia degli studi prima del lavoro o dell'istruzione superiore che del periodo dell'adolescenza e in una festa di addio ai compagni di classe e ai docenti. Di conseguenza ci si chiede se a quasi cento anni dalla sua introduzione non sia venuto il tempo di una riforma che restituisca dignità di esame alle relative prove.

Quanto alle manifestazioni contro l'*alternanza scuola-lavoro*, esse si ricollegano alla tristissima vicenda della morte dell'allievo Lorenzo Parelli durante uno stage (seguita da alte due di cui l'ultima il settembre scorso). In relazione alle proteste di piazza che hanno avuto luogo al riguardo, va osservato che, se sono pienamente legittime la partecipazione sentita al profondo dolore che ha accompagnato questi eventi e la richiesta di interventi urgenti ed efficaci per garantire la sicurezza degli studenti impegnati nell'alternanza, tuttavia va evitata ogni criminalizzazione di una esperienza che mediante la partecipazione al lavoro reale permette di aggiungere alla propria formazione una dimensione essenziale dell'apprendimento. Inoltre, lo stage può contribuire a diminuire il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro che l'OCSE ha denunciato in relazione agli Stati membri e in particolare all'Italia e anche a ridurre la percentuale delle figure difficili da trovare che nel nostro Paese è aumentata particolarmente negli ultimi anni, passando da un quinto a oltre un quarto. In aggiunta, le indagini sul successo formativo degli allievi del CNOS-FAP, i cui risultati sono ogni anno commentati su Rassegna CNOS, offrono evidenze certe che lo stage dà un apporto prezioso alla riscossa dei qualificati e diplomati della IeFP salesiana.

Da ultimo ricordiamo i problemi *più gravi* che riguardano i nostri studenti. Anzitutto, la dispersione esplicita (alunni del gruppo di età 18-24 che non hanno conseguito un titolo superiore o una qualifica) che supera la media europea (13,1% vs 9,9%), e implicita (allievi che ottengono il diploma ma non possiedono competenze accettabili in italiano, matematica e inglese) che è cresciuta negli ultimi anni, sfiorando ormai il 10%. Sopra si sono menzionati gli interventi per combatterla, finanziati dal PNRR che, tuttavia, presentano varie criticità. Passando poi alla disabilità, va evidenziato che i relativi alunni nell'anno 2021-22 erano 287.039, il 3,5% in più rispetto al 2020-21 (e in 10 anni sono cresciuti di circa 100 mila) a cui sono stati assegnati 193.079 posti di sostegno con un aumento del 6,7% in due anni. Questo andamento ha permesso di abbassare ulteriormente il rapporto tra posti di sostegno e alunni disabili da 1,99 a 1,49; al riguardo bisogna, però, tenere presente che la media nazionale nasconde differenze rilevanti a livello territoriale. Inoltre, il 2021-22 si è aperto con tre

problematiche rilevanti: l'urgenza di rivedere l'organizzazione degli interventi per l'azzeramento del decreto sul PEI (Piano Educativo Individualizzato) da parte del TAR; le nuove nomine di oltre 70 mila docenti di sostegno in gran parte privi di specializzazione; 10 mila rimasti vacanti dopo il concorso straordinario. Mentre sul primo problema si sono fatti progressi, sembra che all'inizio del 2022-23 ancora molte cattedre di sostegno non siano state coperte.

6. Scuole paritarie: problemi e prospettive

Il numero online di Tuttoscuola dell'11 ottobre del 2021 ha lanciato un *grido di allarme* riguardo alle *scuole dell'infanzia paritarie* così sintetizzato nel titolo dell'articolo: "1.300 scuole chiuse in otto anni e 170mila iscritti in meno (-27%)". Più specificamente, viene evidenziato il loro crollo attribuibile in particolare alle difficoltà economiche e al decremento demografico. Nel 2020-21 hanno chiuso 226 scuole, un dato che rappresenta un primato negativo in riferimento agli ultimi anni. Delle 9.769 scuole attive e funzionanti nel 2012-13 non ne sono state più riaperte entro il 2020-21 il 13,3% (1.301 in valori assoluti). Il fenomeno ha colpito maggiormente il Meridione e le Isole con una perdita di 820, in pratica due su tre.

In merito alla condizione degli *alunni*, la situazione è ancora più grave in quanto dai 631mila iscritti del 2012-13 si è scesi ai 461mila del 2021-22 con un calo di 170mila o del 27%. In questo caso, il Nord, pur essendosi contraddistinto per il numero più basso di scuole chiuse, è stato invece penalizzato da un decremento di 93mila iscritti, pari al 54% del totale.

Il decreto-legge n. 73 del maggio 2021, che stanziava fondi per aiutare le scuole nella crisi pandemica, aveva previsto 350 milioni per le statali e 50 per le paritarie dalla primaria alle secondarie di I e II grado, dimenticando la scuola dell'infanzia che rappresenta il 60% circa delle paritarie. Successivamente sono stati aggiunti 10 milioni per le paritarie dell'infanzia che certamente hanno rappresentato una boccata di ossigeno, ma non hanno risolto la questione fondamentale di una libertà di educazione che in Italia rimane formale. Le problematiche economiche si sono riproposte in maniera ancor più drammatica nel settembre 2022 in quanto il presidente della FISM ha dichiarato che al gennaio 2023 mezzo milione di bambini potrebbero restare senza scuola dell'infanzia se il governo non dovesse intervenire con urgenza ad aiutare le loro scuole ad affrontare il caro bollette⁵.

⁵ Nel decreto "aiuti ter" il governo in scadenza ha cercato di venire incontro al problema.

Gli esami di maturità hanno riproposto un'anomalia ormai costante nel tempo. In breve, si tratta dell'*aumento enorme* dei maturandi interni del quinto anno, un andamento che vari commentatori continuano erroneamente ad attribuire alle scuole paritarie in genere. La verità è che esso non riguarda globalmente le scuole cattoliche. Siamo pertanto d'accordo che bisognerebbe aumentare le ispezioni e quindi il numero degli ispettori che però, come si sa, è del tutto inadeguato. Tuttavia, il controllo non dovrebbe riguardare le scuole cattoliche, a meno che non vi siano denunce precise al riguardo.

Il Covid-19 ha reso ancora più grave ed evidente il *problema economico* delle scuole cattoliche. Negli ultimi anni queste hanno cercato di tenere le rette a un livello di gran lunga inferiore al costo medio per alunno. Tuttavia, nonostante una buona amministrazione e i grandi sacrifici compiuti molte scuole hanno chiuso e altre chiuderanno anche per il peggioramento della situazione dovuto allo shock pandemico e energetico. Soprattutto le scuole di Congregazione sono a un bivio: o portare le rette al livello del costo medio, tradendo la propria missione di essere al servizio dei giovani poveri oppure abbandonare il campo per dedicarsi ad altre attività. Ma se quest'ultima ipotesi si avverasse, gli effetti sarebbero una crisi del sistema statale e l'instaurazione di un monopolio educativo con il pericolo di mettere le menti dei giovani in balia del potente di turno.

7. L'avvio del nuovo anno scolastico 2022-23

La caratteristica dell'inizio del 2022-23 che sembra maggiormente rilevante è costituita dalla *diminuzione molto consistente degli alunni* che si è verificata negli ultimi anni, attribuibile principalmente al calo demografico. Gli studenti che hanno iniziato il nuovo anno sono poco più di 8 milioni (per la precisione 8.016.288), ma dieci anni fa erano 8,9 milioni per cui si registra una diminuzione di quasi il 10%. Tale andamento ha colpito soprattutto la scuola paritaria che ha perso tre studenti su 10, ma anche quella statale, la cui riduzione è notevole con 558mila in meno pari al 7%. Come si vedrà più ampiamente dopo, i posti di insegnante nella scuola statale sono leggermente cresciuti dello 0,6% per cui si è ridotto il rapporto alunni/docenti, passando da 12,6 a 11,8 allievi per insegnante.

Tenuto conto del trend in atto a livello demografico è ipotizzabile che nel prossimo anno scolastico il totale degli studenti nelle statali e nelle paritarie si situi, per la prima volta da decenni, *sotto gli otto milioni*. Questa continua riduzione della popolazione scolastica è destinata a provocare un impatto negativo soprattutto nelle paritarie in quanto le entrate per le rette tenderanno a diminuire per il calo degli alunni mentre le spese di gestione rimarranno

sostanzialmente eguali o anche maggiori. Il contraccolpo si farà sentire pure sull'organizzazione dell'intero sistema di istruzione con prospettive di profondi cambiamenti strutturali.

È auspicabile che il *nuovo governo* intervenga da subito. Le direzioni per l'azione potranno essere sostanzialmente due: o prendere provvedimenti ispirati al rigore con chiusure di classi e riduzione di organici o procedere a un rinnovamento in profondità dell'offerta, orientandosi ad una maggiore personalizzazione degli apprendimenti e all'introduzione di profili professionali più differenziati e meglio valorizzati.

Nell'avvio del nuovo anno i casi di *contagio* per il Coronavirus sarebbero già molti. Il piano di prevenzione organizzato in proposito è stato criticato non tanto per gli interventi previsti quanto piuttosto per la genericità delle raccomandazioni. Il vademecum ministeriale sembra ispirato a eccessivo ottimismo per effetto certamente dell'intenzione di diffondere serenità. In particolare, il ritorno a scuola senza mascherine ha senz'altro reso felici allievi, insegnanti e genitori, ma con il Covid-19 si corre il pericolo di provocare una nuova crescita della diffusione del virus. Inoltre, non è stato raccomandato nessun intervento per l'areazione e la ventilazione, ma solo le finestre aperte quando, invece, il Coronavirus tende a trasmettersi proprio per via aerea.

Terminiamo con una nota *positiva*: i posti comuni di docenti statali sono cresciuti nell'insieme di 3.967, pari allo 0,6%, anche se si è cominciato il 2022-23 con 200mila supplenti. Nel 2012-13 i posti erano 624.874, mentre nel 2020-21 ammontano a 628.841. L'aumento si è verificato nella secondaria di II grado, mentre nelle scuole dell'infanzia e nel primo ciclo si osserva un calo di quasi 10mila. Sul piano territoriale il Nord e il Centro hanno registrato una crescita, mentre il Sud ha evidenziato una diminuzione, anche se la percentuale è inferiore rispetto alla flessione degli alunni. Come si è osservato sopra, pure il rapporto studenti/docenti è migliorato.

8. Il progressivo cammino della IeFP delle istituzioni formative accreditate

L'informazione più aggiornata sul sistema di IeFP è data dall'INAPP con il *XIX Rapporto di monitoraggio della IeFP e del Duale*, presentato il 20 giugno 2022⁶.

Nell'anno 2019-2020, quindi prima della pandemia, la partecipazione alla filiera IeFP (Istruzione e Formazione Professionale) portata avanti dalle istituzioni

⁶ UNIONE EUROPEA, PON SPAO, ANPAL, MLPS e INAPP, *XIX Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in duale nella IeFP. a.f. 2019-2020, giugno 2022*.

formative accreditate ha registrato una lenta e costante progressione (+1,1%), a differenza di quella degli Istituti professionali che è crollata (-29%). La sussidiarietà complementare va progressivamente scomparendo e si sta affermando progressivamente la nuova sussidiarietà, che raggiunge le 18mila unità.

I percorsi triennali svolti nella modalità duale, invece, “volano”, afferma il Presidente dell’INAPP, Sebastiano Fadda: in tre anni si raddoppiano le iscrizioni, passando dagli oltre 18mila agli oltre 37mila e superando le 42mila unità per l’anno 2020-2021.

Si riportano alcuni dati per comprendere meglio la situazione della IeFP.

Il totale di **iscritti** ai percorsi di IeFP, nel triennio e quarto anno, è pari a 250.194 unità, con una flessione della partecipazione del 13,1% rispetto all’anno formativo precedente. Tendenza che si conferma anche rispetto al solo triennio, le cui iscrizioni ammontano a 230.811 (-14,3%).

In continuità con i dati dell’anno precedente, la riduzione della partecipazione al sistema di IeFP è esclusivamente a carico dei percorsi attivati all’interno degli Istituti professionali, dove si registra una flessione del 30,3%. Particolarmente colpite risultano le due tipologie tradizionali di sussidiarietà, quella integrativa che diminuisce del 41,7% e la complementare (-48,4%). Quest’ultima, com’era nelle intenzioni del legislatore, si estingue progressivamente, sostituita dalla nuova sussidiarietà (ex decreto n. 61/2017), che supera le 18 mila unità.

Si conferma anche il **divario territoriale** che caratterizza il sistema IeFP, con le Regioni del Nord dove prevalgono le iscrizioni presso le istituzioni formative accreditate, e quelle del Centro, Sud e Isole dove prevalgono i percorsi attivati negli Istituti professionali.

Quanto alle **figure professionali** più ambite, la scelta degli iscritti ai percorsi di IeFP realizzati in modalità “ordinaria” premia ancora la qualifica di operatore alla ristorazione (52.802 iscritti) seguita dall’operatore del benessere (41.117 iscritti); con ampio distacco si collocano quella di operatore meccanico (16.704 iscritti), di operatore elettrico (15.497 iscritti) e di operatore per la riparazione dei veicoli a motore (14.595 iscritti).

Circa gli **esiti formativi** dei percorsi, il numero complessivo dei qualificati è stato pari a 66.105 unità (dato fornito successivamente alla pubblicazione del rapporto, grazie ad una seconda rilevazione che ha acquisito le informazioni sugli esami svoltisi in grande ritardo a causa dell’emergenza pandemica). Il dato comprende 34.677 giovani qualificati nelle istituzioni formative accreditate, 27.374 negli Istituti Professionali in modalità integrativa e 4.054 in modalità complementare. La distribuzione dei qualificati per figura professionale conferma l’ordine rilevato nelle precedenti rilevazioni: operatore della ristorazione (25,4% del totale dei qualificati), operatore del benessere (16,4%) e operatore meccanico (8,6%).

I diplomati sono invece 15.250, di cui quasi 14 mila (13.695) nelle Istituzioni formative e 1.555 in sussidiarietà complementare. La ripartizione per figura professionale si mostra in linea con gli anni precedenti: al primo posto, il tecnico dell'acconciatura, al secondo posto il tecnico dei trattamenti estetici, al terzo posto il tecnico della cucina.

Il Rapporto si sofferma anche sull'**Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTs)**, un anello decisivo e indispensabile per lo sviluppo della filiera lunga della formazione tecnico – professionale per accedere agli Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy).

Per completezza si fa presente che il Decreto Legislativo 13 aprile 2017, nr. 61 all'art. 14, comma 3 stabilisce che le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano per le studentesse e gli studenti che hanno conseguito il diploma professionale al termine del percorso di istruzione e formazione professionale quadriennale e intendono sostenere l'esame di Stato realizzano gli appositi corsi annuali che si concludono con l'esame di Stato.

In sintesi, dopo il quarto anno dovrebbero esserci due possibilità: un quinto anno ai sensi del D.Lgs. 61/17 che apre all'esame di Stato o un percorso di IFTS che apre al Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore. Ma le due soluzioni sono ancora lontane dall'essere attuate.

Per l'anno 2020, il Rapporto mette in evidenza che solo Emilia-Romagna e Lombardia hanno finanziato la formazione tecnica superiore (IFTs). Un vuoto enorme da colmare se, come si legge nella legge 15 luglio 2022, n. 99, per accedere agli Istituti Tecnologici Superiori occorre un diploma di scuola secondaria di secondo grado o un diploma quadriennale di IeFP *"unitamente a un certificato di specializzazione tecnica superiore conseguito all'esito dei corsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore di cui all'art. 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, della durata di almeno 800 ore"* (comma 2, art. 1, legge 15 luglio 2022, n. 99). Il monitoraggio a questo proposito rileva un aumento complessivo del numero dei partecipanti rispetto all'annualità precedente di 248 unità, passando da 1.639 a 1.887 iscritti (di cui 1.105 in Lombardia e 782 in Emilia-Romagna).

Il monitoraggio dà conto anche dei cosiddetti percorsi modulari presenti all'interno del sistema duale, ossia un intervento specifico per **i giovani Neet** che si propone di riallineare le competenze per il reinserimento nei percorsi formativi oppure per sostenere direttamente l'esame di qualifica o di diploma IeFP o per una certificazione IFTS.

Per l'annualità 2020 il totale degli utenti che hanno partecipato ai corsi ammonta a 2.287 e il numero dei moduli avviati è di 807.

Tre le regioni che hanno attivato i percorsi modulari: Emilia-Romagna (1.749 iscritti per 627 percorsi modulari realizzati), Lombardia (496 iscritti per 177 percorsi) e Liguria (42 iscritti per 3 percorsi realizzati).

Il Rapporto ha evidenziato uno scarto molto pronunciato tra fabbisogno ed offerta. Tale dato, allarmante per molti versi, ha evidenziato, secondo gli estensori del Rapporto, da un lato le grandi potenzialità, ma d'altro lato la necessità di profondi aggiustamenti nel sistema IeFP e nella filiera lunga della formazione tecnico-professionale che si focalizza soprattutto su *tre obiettivi*:

- a. un maggior ossigeno al sistema, in termini di *risorse finanziarie*;
- b. una forte assunzione di responsabilità da parte delle *Amministrazioni* nell'adeguare l'offerta formativa rispetto alle figure più richieste dal mercato;
- c. un efficiente sistema di *orientamento* coerente con l'evoluzione dei fabbisogni di competenze emergenti da uno scenario economico e sociale in rapida trasformazione.

Al momento della scrittura del presente Editoriale la situazione si è ulteriormente aggravata soprattutto a causa della crisi energetica che colpisce fortemente le imprese, interlocutori fondamentali del sistema di IeFP e le stesse istituzioni formative.

Per queste ragioni FORMA e CENFOP, unitamente alle Organizzazioni Sindacali CGIL, CISL, UIL e SNALS e le rispettive organizzazioni di categoria, interpretando anche l'istanza fortemente sottolineata dal mondo imprenditoriale, la necessità di giovani qualificati e diplomati, hanno inviato al Ministro del Lavoro, al Presidente della Conferenza delle Regioni e ai Presidenti delle Commissioni X e XI un forte appello a sostenere ogni componente del complesso sistema di Istruzione e Formazione Professionale.

Due sono state, in particolare, le questioni evidenziate e formulate sotto forma di richiesta:

- a. l'incremento graduale delle risorse per l'effettuazione della IeFP, ad oggi molto distanti da quelle della scuola, garantendo un parametro minimo regionale, trattandosi in molti casi dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione che porti ad una progressiva equipollenza delle risorse pubbliche destinate ai giovani che scelgono i percorsi di IeFP;
- b. l'uniformità del sistema di IeFP, pur nelle sue diversità organizzative regionali, attraverso l'unicità del CCNL di riferimento e dei suoi strumenti di governo.

La risposta positiva alle questioni sollevate potrebbe diventare, a giudizio delle parti datoriali e sindacali, anche la via per procedere al rinnovo del CCNL-FP, fermo, come noto, al 2013.

9. Il PNRR investe 600 milioni sulla IeFP duale. Bene, anzi no.

Il PNRR, nell'ambito della Missione 5 Componente 1 "Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione" ha stanziato 600 milioni di euro sul sistema duale della IeFP, con l'obiettivo di:

rafforzare il sistema duale, al fine di rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, nonché di promuovere l'occupabilità dei giovani e l'acquisizione di nuove competenze (approccio "learning on-the-job"), soprattutto nelle aree più marginali e periferiche. Questo intervento, promosso nel più ampio contesto del Piano Nazionale Nuove Competenze, mira a favorire l'introduzione e lo sviluppo di corsi di formazione che rispondano alle esigenze delle imprese e del tessuto produttivo locale, riducendo così il mismatch tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e i programmi formativi del sistema di istruzione e formazione⁷.

Nel luglio del 2021, l'ECOFIN, ha approvato il PNRR ed i relativi obiettivi numerici da raggiungere entro il 2025, che nel caso del sistema duale riguarda la "partecipazione al sistema duale e ottenimento della relativa certificazione nel quinquennio 2021-2025 per almeno 135.000 persone in più rispetto allo scenario di riferimento. La distribuzione alle Regioni delle risorse per il potenziamento del sistema duale deve avvenire in base al numero degli studenti iscritti nei percorsi di IFP".

È considerato quale base di riferimento il numero di 39.000 persone partecipanti alla IeFP duale già garantiti dai finanziamenti ordinari.

L'obiettivo complessivo è quindi di puntare a raggiungere il numero di 174.000 persone da inserire nel sistema duale nell'arco di tempo di tre anni formativi (dal 2022/2023 al 2024/2025), fatta salva la possibilità di valorizzare operazioni realizzate anche precedentemente, a far data dall'avvio dell'ammissibilità degli interventi del PNRR fissato al 1° febbraio 2020.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, titolare della relativa misura del PNRR, ha quindi emanato, in accordo con le Regioni, dapprima il DM n. 226 del 26 novembre 2021 con il quale ha definito i criteri di riparto dei primi 120 milioni alle Regioni, mantenendo per questa prima *tranche* di finanziamento i medesimi criteri di riparto dei fondi ordinari per la IeFP duale definiti poco prima con il DM n. 215 del 9 novembre 2021.

Successivamente, il DM 54 del 22 luglio 2022 ha effettivamente ripartito tra le Regioni i primi 120 milioni.

Fin qua il percorso è lineare e coerente con l'impianto del PNRR.

⁷ PNRR Italia, Investimento 1.4 nell'ambito della Missione 5 Componente 1.

Il 2 agosto 2022 il Ministro firma il DM n. 139, che approva le “Linee guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) e di “Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) in modalità duale”, concentrandosi sulle modalità attraverso cui raggiungere gli obiettivi fissati dal PNRR per questo investimento.

Questo documento, sempre emanato in accordo con le Regioni, definisce quali possono essere i giovani destinatari, quali i soggetti erogatori dei percorsi, le modalità di erogazione della formazione, prevedendo anche percorsi sperimentali, ma soprattutto la programmazione degli interventi da parte delle Regioni per il raggiungimento del target del 2025.

Per quanto riguarda i giovani destinatari si precisa che, oltre ai ragazzi in diritto-dovere, possono essere coinvolti anche giovani che abbiano assolto o siano stati prosciolti dal diritto dovere ma privi del titolo di scuola secondaria superiore, con la limitazione dei 25 anni per attivare l'apprendistato di primo livello poiché il D.lgs. 81/2015 pone tale limite di età.

Per quanto riguarda i soggetti erogatori, le Linee guida, oltre a confermare che i percorsi possono essere realizzati dai CFP accreditati per il diritto-dovere, introducono la possibilità di coinvolgere gli ITS limitatamente ai percorsi in IFTS e aggiunge la possibilità di coinvolgere nell'erogazione della IeFP duale anche gli istituti scolastici e i CPIA che erogano percorsi di IeFP in regime di sussidiarietà. Questi percorsi non sono finanziati ma concorrono al raggiungimento del target finale del PNRR.

In questo modo si introduce anche per la IeFP duale la logica della offerta di IeFP sussidiaria da parte del sistema scolastico come prevista dal D.lgs. 61/2017 che era stata esclusa dall'originaria sperimentazione del sistema duale.

Resta quanto meno esplicito il divieto di finanziare tali percorsi, evitando così forme di doppio finanziamento del sistema scolastico.

La vera sorpresa arriva tuttavia dalla sezione del documento dedicata alla tipologia dei percorsi ammissibili per il raggiungimento del target PNRR.

Infatti, oltre alla prevista offerta di percorsi di IeFP in modalità duale aggiuntivi rispetto a quelli attivati con le risorse ordinarie, all'offerta in modalità duale anche dei percorsi IFTS, ed ai citati percorsi in sussidiarietà, vi è anche l'esplicita possibilità per le Regioni di una “conversione in duale dell'offerta di IeFP ordinamentale finanziata con risorse ordinarie”.

Ciò significa che le Regioni potranno non aumentare l'offerta complessiva di IeFP, ma compensare l'aumento di IeFP in modalità duale con la riduzione dell'offerta di IeFP ordinaria.

Si comprendono le due probabili motivazioni alla base di tale scelta.

In primo luogo, vi è il timore di non riuscire a raggiungere il target fissato dal PNRR per l'investimento nel sistema duale e si ritiene di dare priorità a

questo obiettivo a scapito della IeFP ordinaria che invece non ha alcun target nell'ambito del PNRR.

Quello che si potrebbe quindi verificare è una sostituzione, nella programmazione regionale, dei fondi del PNRR per finanziare la IeFP in duale, rispetto ai fondi destinati ordinariamente alla IeFP ordinaria. Infatti, sulla base degli ultimi dati disponibili dei monitoraggi INAPP, su un totale di 659 milioni di euro impegnati dalle Regioni nel 2019 per la IeFP ordinaria, la quota principale con il 37,7% deriva dai bilanci regionali, il 32,8% da fondi comunitari, in particolare dal FSE e il 29,4% dal fondo del Ministero del Lavoro ripartito tra le Regioni.

È facile prevedere che la tentazione, da parte delle Regioni, sarà quella di ridurre *in primis* le risorse del proprio bilancio per la IeFP ordinaria ed eventualmente rimodulare quelle del FSE, visto che invece le risorse trasferite dal Ministero del Lavoro rimarranno complessivamente stabili.

Ciò naturalmente fa porre qualche domanda sulla correttezza di un approccio che ricorda il "gioco delle tre carte", legittimando il raggiungimento di un obiettivo correlato al finanziamento di 600 milioni da parte dell'Europa attraverso la correlata riduzione di un finanziamento dal bilancio delle Regioni. Potrebbe essere questo un gioco a somma zero, dove vincono i bilanci regionali e l'investimento europeo di 600 milioni potrebbe non portare una crescita di allievi della IeFP, ma semplicemente spostarli dalla IeFP ordinaria a quella duale. Qualcuno in Europa potrebbe chiedersi se questo è un approccio virtuoso, visto che la IeFP in modalità duale è di sicuro interesse, ma non si è a tutt'oggi dimostrato che abbia un valore aggiunto rispetto alla IeFP ordinaria. Il vero valore della IeFP duale fino ad ora è stato in primis aumentare le risorse e gli allievi del sistema IeFP e smuovere diverse regioni ad attivare percorsi di quarto anno o addirittura tout court percorsi di IeFP nei CFP, visto che la IeFP duale può contare su ben 130 milioni del Ministero del Lavoro ripartiti tra le Regioni con vincolo di destinazione ed escludendo la IeFP in sussidiarietà.

Questa prospettiva di spostamento della spesa dai bilanci regionali alle risorse del PNRR vale naturalmente solo per le Regioni che hanno un sistema di IeFP forte e strutturato e che investono da anni risorse del proprio bilancio e del FSE, perché al contrario, le Regioni che tradizionalmente non investono nella IeFP se non le risorse che ricevono dal riparto nazionale non hanno alcunché da ridurre.

Vi è tuttavia una seconda motivazione alla base di questa possibilità di sostituire la IeFP ordinaria con la IeFP duale e riguarda sempre le Regioni con i sistemi di IeFP più strutturati. Sono infatti alcuni anni che in queste Regioni la curva degli iscritti cresce o addirittura è in calo. Mentre in altri contesti la mancata iscrizioni di allievi alla IeFP è causata da una mancanza di offerta, nelle

Regioni che hanno un sistema IeFP che accoglie circa il 10% degli studenti del secondo ciclo - cioè Piemonte, Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia - vi può essere l'idea che il sistema IeFP abbia raggiunto un certo grado di equilibrio tra domanda e offerta, sia in considerazione del fatto che la IeFP abbia limitate capacità espansive oltre il 10% nella scelta degli allievi, sia in considerazione della denatalità e quindi della progressiva riduzione di giovani che si possono iscrivere a tali percorsi.

Tali idee potrebbero anche estendersi a sistemi con quote di iscritti ai CFP inferiori, come il Lazio e la Sicilia, che si attestano intorno al 5%, ma anche a Liguria ed Emilia-Romagna.

Sarebbe interessante aprire una discussione pubblica, con il coinvolgimento anche della rete dei CFP e del partenariato economico e sociale, su questo tema e sulle tendenze future della denatalità, dell'impatto sul sistema educativo e su quello del lavoro, nonché del peso che potrebbe (e dovrebbe) raggiungere la IeFP.

Perché da un lato il pericolo della denatalità dovrebbe essere affrontato sia nell'ambito di policy a sostegno della natalità e della conciliazione vita-lavoro (es. Svezia che ha invertito la tendenza di denatalità in meno di 10 anni) sia in una politica dell'immigrazione che finora non si è vista (mentre Germania e Regno Unito hanno forti politiche dell'immigrazione, sebbene la prima più funzionalista e utilitarista, l'altra più orientata alla piena integrazione sociale).

Dall'altro lato ci si deve chiedere se rinunciare a far crescere la IeFP è una buona idea. Infatti, da un lato il consolidamento della IeFP nelle Regioni dove è più strutturata ha spesso tolto spazio di inserimento nei percorsi formativi ai giovani in dispersione, e dall'altro il fabbisogno del sistema imprese per i profili in uscita dalla IeFP è lungi dall'essere soddisfatto dall'attuale quantità di giovani che ogni anno si qualificano e diplomano nella IeFP.

Il sistema Excelsior di Unioncamere e ANPAL analizzano la domanda di profili da assumere anche in relazione al titolo di studio. Per quanto riguarda la IeFP vi sono imprese che segnalano esplicitamente il fabbisogno di persone con tale titolo di studio, classificate come "entrate esplicite", mentre altre ricercano lavoratori che genericamente abbiano frequentato la "scuola dell'obbligo". Con uno specifico approfondimento, Excelsior ha verificato i casi in cui la richiesta di lavoratori che genericamente abbiano frequentato la "scuola dell'obbligo" fosse associata a professioni per le quali esistono corsi di IeFP. Si è così individuata un'ulteriore domanda potenziale di qualifiche professionali che sommata alla domanda esplicitamente espressa dalle imprese nell'ambito dell'indagine, fornisce una stima complessiva delle "entrate potenziali" previste dalle imprese per le quali è necessaria una qualifica professionale.

Ebbene, ad esempio in Piemonte la domanda potenziale delle imprese di qualificati o diplomati IeFP è annualmente di 88 mila unità (42 mila espliciti), mentre i qualificati e diplomati sono meno di 7.500 l'anno.

In Veneto 134 mila richieste contro 6.400 qualificati/diplomati IeFP, in Lombardia 332 mila richieste contro 22 mila qualificati/diplomati.

Ciò per evidenziare che, anche nei sistemi più strutturati, siamo ben lontani dalla capacità della IeFP di rispondere al fabbisogno delle imprese.

Come affermava a giugno di quest'anno Sebastiano Fadda, presidente dell'I-NAPP, "il gap tra domanda e offerta di competenze delle professioni riconducibili alle qualifiche e diplomi IeFP rappresenta un elemento di criticità nello sviluppo del sistema. Pur con le dovute cautele legate al raffronto di dati di natura differente, secondo le ultime stime persiste uno scarto molto pronunciato tra fabbisogno ed offerta. Tale dato, allarmante per molti versi, evidenzia da un lato le grandi potenzialità, ma dall'altro la necessità di profondi aggiustamenti nel sistema IeFP e nella filiera lunga della formazione tecnico-professionale. Per consentire un miglioramento degli esiti occupazionali a conclusione di tali percorsi formativi occorrerebbe maggior ossigeno al sistema, in termini di risorse finanziarie; una forte assunzione di responsabilità da parte delle Amministrazioni nell'adeguare l'offerta formativa rispetto alle figure più richieste dal mercato e un efficiente sistema di orientamento coerente con l'evoluzione dei fabbisogni di competenze emergenti da uno scenario economico e sociale in rapida trasformazione".

Si evidenzia un ulteriore pericolo in questo gioco di traslazione delle fonti di finanziamento per la IeFP: l'utilizzo di risorse del bilancio regionale per sostenere l'offerta di IeFP è una scelta virtuosa, ma anche difficile. In questi anni si è trovato un non facile equilibrio tra assessorati alla Formazione Professionale ed assessorati al Bilancio. Una volta che venisse meno la posta di bilancio regionale per la IeFP, sarà così sicuro che i bilanci regionali dopo il 2025 torneranno a sostenere la IeFP?

Vi è il rischio che, rinunciando oggi ad impegnare i fondi regionali per la IeFP perché si può contare sui fondi del PNRR, dal 2026 si potrà vedere un arretramento del finanziamento complessivo alla IeFP perché non vi sarà più spazio nei bilanci regionali e saranno esauriti quelli del PNRR.

Discorso molto diverso invece è da fare per le Regioni che non hanno sistemi sviluppati di IeFP nei CFP. Queste Regioni, non solo non investono risorse del proprio bilancio nella IeFP, ma utilizzano per questo fine anche poco o nulla di FSE, limitandosi ad utilizzare le risorse trasferite dal Ministero del Lavoro sia per la IeFP ordinaria sia per quella duale; perciò, non è prevedibile alcuno spostamento di risorse.

Come si è più volte evidenziato, queste Regioni sono in un circolo vizioso di pochi iscritti nei CFP e quindi limitato trasferimento di risorse ottenuto dallo Stato, perché i criteri di riparto sono tendenzialmente proporzionali al numero degli iscritti e dei qualificati e diplomati.

Visto che queste Regioni utilizzano principalmente i fondi trasferiti, l'offerta formativa si riduce e con essa i nuovi trasferimenti statali.

A poco è valso, in questi ultimi anni, che queste regioni abbiano ottenuto una quota di riserva dei fondi nazionali proprio per consentire loro di rafforzare il sistema IeFP.

Oggi, queste Regioni potranno contare su risorse ulteriori trasferite dal Ministero del Lavoro per rafforzare la IeFP. Purtroppo, le logiche di riparto assegnano ancora poche risorse a tali Regioni, perché il 60% delle risorse PNRR per la IeFP duale continua ad arrivare alle sole quattro regioni del nord citate. Se aggiungiamo a queste anche Lazio, Sicilia, Emilia-Romagna e Liguria, sette Regioni ricevono l'85% delle risorse.

Quindi, è positivo se l'investimento PNRR consentirà di aumentare l'offerta IeFP anche nelle altre Regioni, ma potendo contare queste solo sul 15% delle risorse, dovranno investire quanto meno una parte significativa della prossima programmazione comunitaria FSE+. Ciò che potrebbe mancare ancora una volta è la volontà, non la possibilità, visto che i POR regionali saranno tendenzialmente più ricchi e che alcune linee di intervento tradizionalmente finanziate dalle Regioni con il FSE saranno per i prossimi anni a carico del PNRR, come le politiche attive del lavoro con il programma GOL.

Un'ultima annotazione sulle "Linee guida" per la IeFP duale è la mancata occasione di fissare unità di costo standard minime a livello nazionale.

Infatti, le Linee guida consentono alle Regioni di utilizzare, per finanziare la IeFP duale a loro piacimento, Unità di costo standard (UCS) approvate a livello europeo (5.995 euro ad allievo/anno pari a 6 euro ora/allievo), UCS nazionali con tre fasce in base al curriculum del docente (fascia A 153,6 ora/corso, fascia B 122,9 ora/corso, fascia C 76,8 ora/corso + 0,84 euro ora/allievo), ma anche UCS adottate o da adottare nelle singole Regioni.

Stante l'enorme differenza di UCS applicate nelle diverse Regioni per la IeFP, sarebbe stato opportuno fissare un livello minimo di UCS valido per tutte le Regioni, magari adottando quello europeo, più vicino al costo degli allievi nei percorsi di istruzione.